



V Bruselu dne 22.5.2014
COM(2014) 286 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o
uplatňování směrnice 2009/52/ES ze dne 18. června 2009 o minimálních normách pro
sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků
třetích zemí

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o

uplatňování směrnice 2009/52/ES ze dne 18. června 2009 o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí

V roce 2013 bylo u 386 230 státních příslušníků třetích zemí zjištěno, že nelegálně pobývají na území EU, což je pokles oproti 608 870 v roce 2008¹. Tento pokles lze částečně přičíst hospodářské krizi, v jejímž důsledku je stále obtížnější najít práci ve velké části Evropské unie (EU). Už z jeho podstaty je však obtížné tento jev vyčíslit, protože většina nelegálních migrantů není odhalena a možnost najít práci zůstává pro nelegální migraci do EU významným podnětem.

K zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí, kteří na území EU pobývají neoprávněně, dochází proto, že migranti hledající lepší život uspokojují poptávku ze strany zaměstnavatelů po výhodách, které jim plynou ze zaměstnávání pracovníků ochotných provádět málo kvalifikovanou a špatně placenou práci v odvětvích náročných na pracovní sílu, jako je stavebnictví, zemědělství, úklidové služby nebo ubytovací a stravovací služby.

Neoprávněné zaměstnávání škodí v mnoha ohledech. Jeho důsledkem jsou nedostatečné příspěvky do veřejných rozpočtů ve formě daní nebo plateb sociálního zabezpečení, nahrazování pracovníků nebo nevyužívání zákonných cest pro jejich nábor, což vede jednotlivce k tomu, aby pracovali za nebezpečných podmínek bez pojištění.

Směrnice 2009/52/ES², která byla přijata dne 18. června 2009, se snaží omezit stimulační faktor spočívající v nalezení práce. Zpřísnuje sankce za neoprávněné zaměstnávání a zlepšuje mechanismy jeho odhalování a současně obsahuje ochranná opatření určená k nápravě křivd způsobených nelegálním migrantům.

Směrnice je součástí souboru opatření přijatých Evropskou unií s cílem účinně bojovat proti nedovolenému přistěhovalectví; mezi další opatření patří posílená spolupráce se třetími zeměmi³, integrovaná správa operačních hranic, účinná návratová politika⁴ a posílené právní předpisy pro boj proti obchodování s lidmi⁵. Směrnice navazuje na nedávný vývoj politiky v oblasti legální migrace; směrnice o sezónních pracovnících⁶ je nejnovějším příkladem toho, jak EU otevírá legální cesty pro migraci pracovních sil s nízkou kvalifikací, a to především v odvětvích, jako je zemědělství nebo cestovní ruch.

¹ Eurostat, 2013, nejsou k dispozici údaje pro NL a EL.

² Směrnice 2009/52/ES ze dne 18. června 2009 o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, Úř. věst. L 168, 30. června 2009, s. 24 (dále jen „směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům“).

³ Sdělení o globálním přístupu k migraci a mobilitě, KOM(2011) 743 v konečném znění, 18. listopadu 2011.

⁴ Sdělení o návratové politice EU, COM(2014) 199 final, 28. března 2013.

⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, Úř. věst. L 101, 15. dubna 2011, s. 1.

⁶ Směrnice 2014/36/EU o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci, Úř. věst. L 94, 28. března 2014, s. 375.

Členské státy měly směrnici 2009/52/ES do svých vnitrostátních právních předpisů provést do 20. července 2011⁷. Komise zahájila řízení o nesplnění povinnosti⁸ proti 20 členským státům⁹, protože tak neučinily včas; tato řízení byla mezitím všechna uzavřena.

Před přijetím prováděcích právních předpisů stanovily Itálie a Lucembursko lhůtu, během níž mohli zaměstnavatelé přihlásit migranty, kteří neoprávněně pobývali na území EU a pracovali pro ně, přičemž sice požadovaly zaplacení pokuty a splnění určitých podmínek, avšak umožnily využití legalizačních mechanismů.

Všechny členské státy vázané směrnicí¹⁰ nyní zakazují zaměstnávání nelegálních migrantů a pouze několik jich povolilo výjimku pro ty, jejichž vyhoštění bylo odloženo¹¹. Některé členské státy se rozhodly, že půjdou nad rámec působnosti směrnice¹² a uplatní ji rovněž na státní příslušníky třetích zemí, kteří na jejich území pobývají oprávněně, ale jejichž povolení k pobytu jim neumožňuje vykonávat hospodářskou činnost.

Tímto sdělením¹³ plní Komise svoji povinnost podat zprávu Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům¹⁴. Je v něm uveden přehled finančních a trestních sankcí, které lze uložit v řetězci zaměstnavatelů v celé EU za neoprávněné zaměstnávání (I). Dále toto sdělení konkretizuje, jak byla do vnitrostátních právních předpisů zakotvena ochranná opatření pro neoprávněně zaměstnané migranty (II). A konečně se v tomto dokumentu popisuje, jak členské státy provedly mechanismy stanovené ve směrnici pro účinné odhalování a trestání neoprávněného zaměstnávání a předkládá posouzení kontrolních zpráv členských států (III).

I – SANKCE PROTI ŘETĚZCI ZAMĚSTNAVATELŮ NEOPRÁVNĚNĚ POBÝVAJÍCÍCH STÁTNÍCH PŘÍSLUŠNÍKŮ TŘETÍCH ZEMÍ

I.1 – Přehled finančních a trestních sankcí platných v členských státech

a – Finanční sankce (článek 5)

V článku 5 se uvádí, že sankce za neoprávněné zaměstnávání zahrnují finanční sankce, které se zvyšují úměrně počtu zaměstnaných neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

Ve lhůtě, kdy měla být směrnice provedena, nezavedly finanční sankce ve vnitrostátních právních předpisech pouze BE, BG, LU, FI a LV, zatímco ostatních 19 členských států, které jsou směrnicí vázány, již uložení takových sankcí povolilo. Sedm z nich¹⁵ však od té doby pozměnilo své právní předpisy úpravou metody výpočtu a/nebo zvýšením pokuty.

⁷ Článek 17 výše uvedené směrnice 2009/52/ES.

⁸ Článek 258 (bývalý článek 226) Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁹ AT, BE, BG, CZ, DE, FR, EL, IT, CY, LT, LU, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SI, FI a SE.

¹⁰ Směrnicí 2009/52/ES jsou vázány všechny členské státy kromě Dánska, Irska a Spojeného království. V případě Chorvatska je ještě třeba posoudit, jak směrnicí po svém přistoupení provedlo.

¹¹ DE, EL, FI, FR, MT, RO a SE (čl. 3 odst. 3 směrnice 2009/52/ES).

¹² AT, BE, CZ, DE, EE, FR, FI, HU, LT, MT, RO a SE.

¹³ Opírá se přitom o studii, kterou si Komise nechala vypracovat.

¹⁴ Článek 16 výše uvedené směrnice 2009/52/ES.

¹⁵ CZ, EL, ES, FR, IT, NL a RO.

Pouze CY, FI, HU, NL a PL využily možnosti uvedené v čl. 5 odst. 3 v podobě snížení sankce, pokud je zaměstnavatel fyzickou osobou (tj. jednotlivcem), zaměstnání slouží k soukromým účelům a nebyly zjištěny obzvláště vykořisťující pracovní podmínky.

Členské státy požadují, aby zaměstnavatel nad rámec finanční sankce zaplatil výdaje související s navrácením, a to s výjimkou SE a IT, které průměrné náklady související s navrácením zahrnují do finanční sankce.

Tabulka 1 s názvem „Finanční sankce“ ukazuje, že se členské státy dělí do dvou kategorií, pokud jde způsob výpočtu pokuty. V 16 členských státech¹⁶ stoupá výše pokuty úměrně každému zaměstnanému neoprávněně pobývajícím státnímu příslušníkovi třetí země. V těchto zemích se minimální nebo pevné částky finančních sankcí na každého neoprávněně zaměstnaného nelegálního migranta pohybují od 300 EUR v BE do 10 001 EUR v ES. Většina členských států rovněž stanovila maximální pokutu, která se pohybuje od 854 EUR na CY do 100 000 EUR v ES, jde-li o fyzickou osobu. Ve zbývajících osmi členských státech¹⁷ stanoví právní předpisy obecnou výši pokuty a je na soudci, aby stanovil přesnou částku, která závisí na počtu dotčených nelegálních migrantů. V těchto zemích se maximální výše pokuty pohybuje od 500 EUR v LV do 500 000 EUR v DE.

Z toho vyplývá, že výše pokuty se mezi členskými státy značně liší a mohla by vzbuzovat obavy, že úroveň finančních sankcí ne vždy převáží prospěch zaměstnavatelů nelegálních migrantů. Jelikož nejsou k dispozici žádné komplexní empirické informace o účinku sankcí, lze pro základní posouzení jejich odrazujícího účinku a přiměřenosti, kromě jiných faktorů¹⁸, jako určité vodítko použít srovnání s minimální mzdou.

Například maximální sankce za každého nelegálního migranta zaměstnaného v LU je 1,3násobek minimální měsíční mzdy. V LV, jedné ze zemí, které zavedly celkovou výši pokuty, dosahuje finanční sankce maximálně 1,7násobku minimální měsíční mzdy. Tato čísla jsou ve značném rozporu například se situací v BG, kde maximální pokuta za každého nelegálního migranta je 24,2násobek minimální měsíční mzdy, a v CZ, kde činí celková částka maximální pokuty pro fyzickou osobu 584násobek minimální měsíční mzdy¹⁹.

b – Trestní sankce (články 9 a 10)

Článek 9 stanoví trestní sankce ve zvláště závažných případech neoprávněného zaměstnávání, včetně:

- (i) soustavně opakovaného porušování zákazu;
- (ii) případů, kdy se porušení týká velkého počtu státních příslušníků třetích zemí;
- (iii) případů, kdy k zaměstnávání dochází za obzvláště vykořisťujících pracovních podmínek;
- (iv) případů, kdy je zaměstnavateli známo, že pracovník je obětí obchodování s lidmi; a
- (v) neoprávněného zaměstnání nezletilé osoby.

¹⁶ AT, BE, BG, CY, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, NL, RO, SE a SI.

¹⁷ CZ, DE, FI, LV, MT, PL, PT a SK.

¹⁸ Další faktory zahrnují například srovnání se sankcemi za podobné typy trestných činů, jakož i přesné vymezení trestného činu v rámci příslušných vnitrostátních právních předpisů. K posouzení účinnosti pak byl použit soubor empirických údajů o skutečně uložených sankcích.

¹⁹ Minimální mzdy podle Eurostatu:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/earnings/main_tables.

Již před vstupem směrnice v platnost představovalo neoprávněné zaměstnávání nelegálních migrantů v deseti členských státech²⁰ zvláštní trestný čin. Celkem 14 členských států²¹ proto muselo do svých právních předpisů zavést trestní sankce proti těmto zvláštním formám neoprávněného zaměstnávání. AT, DE, EL a IT pozměnily své stávající právní předpisy za účelem prodloužení trestů odnětí svobody nebo – ve většině případů – zvýšení pokut.

V BE, FI, FR, IT, MT, NL a SE představuje protiprávní zaměstnávání samo o sobě trestný čin, nezávisle na okolnostech uvedených v čl. 9 odst. 1. Tyto okolnosti jsou obvykle pokládány za přitěžující faktory.

Zbývající členské státy vymezily jako trestný čin neoprávněné zaměstnávání za všech okolností popsaných v článku 9. Pouze několik členských států neurčilo zvláštní sankce za neoprávněné zaměstnávání „za obzvláště vykořisťujících pracovních podmínek“²² a v případech, kdy „je zaměstnavateli známo, že pracovník je obětí obchodování s lidmi“²³. Mnoho z nich se domnívalo, že tyto formy neoprávněného zaměstnávání již byly upraveny vnitrostátními právními předpisy týkajícími se obchodování s lidmi.

Tabulka 2 ukazuje značné rozdíly, pokud jde o přísnost trestních sankcí. U některých členských států to může vyvolat pochybnosti ohledně odrazujícího účinku sankcí. Například LV a AT za určitých okolností popsaných v čl. 9 odst. 1 trestají neoprávněné zaměstnávání odnětím svobody v délce až tří měsíců (LV) a až šesti měsíců (AT), zatímco ve zbývajících členských státech je stanoven maximální trest v rozmezí jednoho až pěti let vězení. V deseti členských státech může být odnětí svobody doplněno nebo nahrazeno pokutou v rozmezí od 600 EUR v BE do 240 000 EUR v PT, jde-li o fyzickou osobu.

c – Trestní sankce pro právnické osoby (články 11 a 12) a další opatření (článek 7)

V souladu s čl. 12 odst. 1 stanovily všechny členské státy trestní sankce pro právnické osoby odpovědné za neoprávněné zaměstnávání podle článku 9, jako je pokuta, likvidace, omezení práv a konfiskace majetku. Všechny členské státy (s výjimkou BG, EE, FI, HU a NL) zahrnuly do seznamu trestních sankcí pro právnické osoby rovněž opatření stanovená v čl. 7 odst. 1 směrnice.

Ustanovení čl. 7 odst. 1 obsahuje seznam dodatečných opatření k postihu zaměstnavatelů odpovědných za neoprávněné zaměstnávání, který zahrnuje:

- (i) ztrátu nároku na některé nebo všechny veřejné výhody na období až pěti let;
- (ii) vyloučení z účasti na veřejných zakázkách na období až pěti let;
- (iii) navrácení některých nebo všech veřejných dotací, které byly zaměstnavateli poskytnuty v období až 12 měsíců před zjištěním neoprávněného zaměstnání; a
- (iv) dočasné nebo trvalé uzavření provozoven, jichž bylo využito k porušení zákazu.

Tato opatření, která mohou mít silný odrazující účinek, však nebyla plně provedena ve všech členských státech²⁴. Kromě toho pouze AT, CY a SK využily možnosti stanovené v čl. 12 odst. 2, podle níž mohou členské státy zveřejnit seznam zaměstnavatelů, kteří se dopustili trestných činů uvedených v článku 9.

²⁰ AT, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, IT, MT a NL.

²¹ BE, BG, CY, EE, HU, LT, LU, LV, PL, PT, RO, SE, SI a SK.

²² RO.

²³ CZ, ES a LT.

²⁴ BE, EL, BG, FI, LU, CZ, IT a EE.

I.2 – Odpovědnost celého řetězce zaměstnavatelů (čl. 2 písm. c), článek 8, čl. 9 odst. 2 a článek 11)

K zajištění účinnosti zákazu neoprávněného zaměstnávání využívají všechny členské státy širokou definici zaměstnání obsaženou v čl. 2 písm. c), jež zahrnuje všechny činnosti, které jsou nebo by měly být vykonávány za odměnu pro zaměstnavatele, podle jeho pokynů a/nebo pod jeho dohledem, bez ohledu na právní vztah.

Článek 8 navíc vyžaduje, aby za zaplacení finanční sankce stanovené podle článku 5 nesl odpovědnost celý řetězec zaměstnavatelů, neboť v některých odvětvích, zejména těch, která byla zasažena jevem neoprávněného zaměstnávání, jsou rozšířené subdodávky.

V souladu s čl. 8 odst. 1 písm. a) stanoví právní předpisy členských států (s výjimkou EE a LT), že v případě, kdy je zaměstnavatel přímým subdodavatelem, by měl dodavatel nést vedle zaměstnavatele nebo namísto něho odpovědnost za úhradu veškerých finančních sankcí uložených podle článku 5. V souladu s čl. 8 odst. 2 většina členských států²⁵ rovněž zajišťuje, aby v případech, kdy je zaměstnavatel subdodavatelem, hlavní dodavatel a jakýkoli zprostředkující subdodavatel v případě, že věděli o tom, že zaměstnávající subdodavatel zaměstnává nelegální migranty, mohli také nést odpovědnost za úhradu pokut.

V zájmu usnadnění prosazování těchto ustanovení a poskytnutí právní jistoty dodavatelům čl. 8 odst. 3 vyžaduje, aby dodavatel, který náležitě splnil povinnosti, nebyl odpovědný podle čl. 8 odst. 1 a 2. Mnohé členské státy²⁶ však tyto povinnosti ve svých vnitrostátních právních předpisech nedefinovaly a často odkazují na obecná ustanovení smluvního/občanského práva.

Konečně, na základě čl. 9 odst. 2 všechny členské státy zajišťují, aby návod a pomoc k úmyslnému zaměstnávání neoprávněně pobývajících migrantů bylo rovněž možné trestat jako trestný čin. V souladu s článkem 11 rovněž zajišťují, aby právnícké osoby nesly odpovědnost za trestné činy uvedené v článku 9, kterých se v jejich prospěch dopustí jakákoli osoba, jež v právnícké osobě působí ve vedoucím postavení, jednájící samostatně nebo jako člen orgánu této právnícké osoby, nebo v případě nedostatku dohledu²⁷.

V důsledku provedení směrnice mohou být všechny subjekty, které využívají neoprávněného zaměstnávání, ve většině členských států náležitě postihovány. To je nezbytné nejen v zájmu účinného řešení tohoto jevu, ale rovněž to zásadním způsobem usnadňuje výkon práv, jež směrnice uděluje nelegálním migrantům.

II – OCHRANNÁ OPATŘENÍ VE PROSPĚCH NEOPRÁVNĚNĚ ZAMĚSTNANÝCH STÁTNÍCH PŘÍSLUŠNÍKŮ TŘETÍCH ZEMÍ

II.1 – Doplatky platů a daní (čl. 6 odst. 1 a článek 8)

Členské státy řádně provedly čl. 6 odst. 1 písm. a), který uděluje nelegálním migrantům právo dostávat odměnu za vykonanou práci, a čl. 6 odst. 1 písm. b), podle nějž má zaměstnavatel povinnost uhradit veškeré daně a příspěvky na sociální zabezpečení, které by zaplatil v případě oprávněného zaměstnání státního příslušníka třetí země.

²⁵ Kromě EE a LT.

²⁶ BG, CZ, DE, EE, EL, ES, HU, IT, LT, MT, PT, RO, SE, SI a SK.

²⁷ Obtíže při provádění ustanovení o odpovědnosti právníckých osob (společností) v případě nedostatku dohledu nebo kontroly do vnitrostátních právních předpisů nastaly pouze v LU.

Pro výpočet dlužné částky čl. 6 odst. 3 předpokládá, že pracovní poměr trval nejméně tři měsíce, ledaže zaměstnavatel nebo zaměstnanec mohou prokázat jinak. Všechny členské státy – s výjimkou EE, ES a RO – zavedly tento předpoklad do svých právních předpisů; NL dokonce zavedlo předpoklad šesti měsíců.

Ve všech členských státech jsou zaměstnavatelé v zásadě povinni, v souladu s čl. 6 odst. 1 písm. c), uhradit veškeré náklady spojené se zasláním doplatků do země, do níž se státní příslušník třetí země navrátil nebo byl navrácen.

V souladu s článkem 8 členské státy²⁸ obvykle stanovily, že kromě zaměstnavatelů mohou být k úhradě veškerých neproplacených odměn a daní povinni také přímí dodavatelé a všichni zprostředkující subdodavatelé.

II.2 – Přístup ke spravedlnosti a usnadnění podávání stížností (čl. 6 odst. 2 až 5 a článek 13)

Za účelem prosazování těchto pravidel tvoří ve směrnici přístup ke spravedlnosti a usnadnění podávání stížností jádro ochranných opatření určených k nápravě křivd způsobených nelegálními migrantům. Přitom je to právě tato část směrnice, která by mohla vzbuzovat obavy, jelikož výsledkem úsilí členských států o její provedení jsou často nedostatečné nebo vůbec žádné mechanismy k usnadnění vymáhání práv nelegálních migrantů.

Velmi málo členských států²⁹ výslovně provedlo právo neoprávněně zaměstnaných migrantů vznést nárok vůči svému zaměstnavateli, pokud jde o jakoukoli dlužnou odměnu, a to i v případech, kdy se tito migranti navrátili nebo byli navraceni³⁰. Většina členských států pouze odkazuje na obecná ustanovení týkající se práva podat žalobu u soudů zabývajících se občanskoprávními nebo pracovněprávními případy. Jen několik členských států³¹ využilo možnosti uvedené v čl. 6 odst. 2 prvním pododstavci písm. b) stanovit postupy k vymáhání dlužné odměny, aniž by dotýčný státní příslušník třetí země byl nucen vznést nárok.

Ustanovení čl. 13 odst. 1 vyžaduje, aby členské státy zavedly účinné mechanismy, pomocí nichž mohou nelegální migranti podat stížnost na svého zaměstnavatele, a to i prostřednictvím třetích osob. Ustanovení čl. 13 odst. 2 ukládá členským státům povinnost zajistit, aby třetí osoby, které mají oprávněný zájem na dodržování této směrnice, mohly jednat jménem státního příslušníka třetí země nebo na jeho podporu v jakémkoli správním nebo občanskoprávním řízení a hájit svá práva. V několika členských státech jsou odbory oprávněny podávat stížnosti jménem nelegálních migrantů a zastupovat je v rámci vnitrostátních řízení³². Méně často přebírají tuto úlohu organizace migrujících pracovníků³³ a veřejné orgány³⁴ s kontrolními pravomocemi. LU, MT a NL zatím ve svých právních předpisech tyto třetí osoby neurčily.

Pouze čtyři členské státy³⁵ zavedly zvláštní mechanismy k tomu, aby mohli nelegální migranti získat veškeré dlužné platby, a to i poté, co se navrátili nebo byli navraceni (čl. 6 odst. 4).

²⁸ Kromě EE a LT.

²⁹ BG, CY, EL a SI.

³⁰ CY, EL, PL a SE.

³¹ BE, FR, HU, MT a PL.

³² AT, CY, DE, EE, EL, FI, FR, HU, IT, LT, RO, SI a SK.

³³ CZ, FI, HU, LV a SE.

³⁴ EL, ES, FI, IT a LT.

³⁵ BE, EL a FR.

Například Francouzský úřad pro přistěhovalectví a integraci může vydávat exekuční tituly, aby získal tyto dlužné částky jménem neoprávněně zaměstnaných migrantů a následně jim je převedl. Ostatní země se spoléhají na obecné předpisy týkající se výkonu soudních rozhodnutí.

Směrnice požaduje, aby byli nelegální migranti „systematicky a objektivně“ informováni o svých právech. Rada členských států³⁶ takové ustanovení do svých právních předpisů nezahrnula a jiné členské státy³⁷ se spoléhají na obecné administrativní pokyny a pravidla týkající se informování účastníků správních řízení. V praxi to může znamenat, že se členské státy spoléhají na informace uvedené na určitých internetových stránkách, o nichž nelegální migranti pravděpodobně nevědí nebo k nim nemají přístup.

A konečně, pouze menší počet členských států³⁸ výslovně provedl čl. 6 odst. 5 a čl. 13 odst. 4, které jim ukládají povinnost udělit státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou účastníky trestního řízení pro trestné činy uvedené v čl. 9 odst. 1 písm. c) a e), časově omezené povolení k pobytu vázané na délku příslušného vnitrostátního řízení a vymezit podmínky, za nichž lze dobu platnosti tohoto povolení prodloužit, dokud nelegální migrant neobdrží veškeré doplatky.

Obecně lze říci, že nedostatek zvláštních mechanismů v řadě členských států k nápravě obtíží, jimž mohou nelegální migranti čelit při přístupu ke spravedlnosti a prosazování svých práv, může být v boji proti neoprávněnému zaměstnávání kontraproduktivní. Podpora žalob vůči zaměstnavatelům může hrát důležitou roli ve strategiích členských států pro odhalování neoprávněného zaměstnávání.

III – ODHALOVÁNÍ NEOPRÁVNĚNÉHO ZAMĚSTNÁVÁNÍ A PROSAZOVÁNÍ JEHO ZÁKAZU

III.1 – Preventivní opatření: povinnosti zaměstnavatele (článek 4)

Všechny členské státy provedly preventivní opatření stanovená v článku 4, aby zvýšily povědomí zaměstnavatelů a usnadnily kontroly. Státní příslušníci třetích zemí musejí být držiteli platného povolení k pobytu nebo jiného obdobného povolení a před zahájením zaměstnání je předložit. Zaměstnavatelé musí uchovat alespoň po dobu trvání zaměstnání kopii těchto dokumentů nebo záznam o nich pro potřeby případné kontroly a mají rovněž povinnost během určité lhůty oznámit příslušným orgánům, odkdy začali státního příslušníka třetí země zaměstnávat.

Ve většině členských států³⁹ musí být tento proces dokončen několik dní před zahájením zaměstnání nebo před uzavřením smlouvy⁴⁰, nejpozději v první den práce⁴¹. V jiných musí být toto oznámení podáno ve lhůtě od několika dnů⁴² až po několik týdnů⁴³ po začátku

³⁶ BG, ES, IT, LV, MT, NL, SI a SK.

³⁷ BE, FI, HU a RO.

³⁸ AT, DE, EL, ES, HU, IT, LU, SE, SI a SK.

³⁹ S výjimkou FI.

⁴⁰ BG, CY, ES, FR, LT, NL a RO.

⁴¹ BE, CZ, EL, IT, LV, MT a PT.

⁴² AT, EE, HU, LU, PL a SK.

⁴³ DE, SE a SI.

zaměstnání. Pokud zaměstnavatelé tento proces dokončí, jsou zproštěni odpovědnosti, ledaže věděli, že předložený doklad je padělek⁴⁴.

Členské státy jen v omezené míře využily možnosti zavést zjednodušený postup oznamování, pokud je zaměstnavatel fyzickou osobou a zaměstnání slouží k jeho soukromým účelům (DE, IT, LU), a/nebo možnosti zprostit zaměstnavatele oznamovací povinnosti, zaměstnávají-li státní příslušníky třetích zemí, kteří mají postavení dlouhodobé povolení k pobytu (AT, CY a EE).

III.2 – Kontroly (článek 14)

V souladu s článkem 14 mohou vnitrostátní právní předpisy vyžadovat, aby příslušné vnitrostátní orgány prováděly kontroly na základě posouzení vedoucího k určení nejrizikovějších odvětví, a pomohly tak prosazovat zákaz zaměstnávání neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

Účinné a odpovídající kontroly jsou nezbytné k boji proti neoprávněnému zaměstnávání a k zajištění toho, aby nelegální migranti mohli vykonávat svá práva. Bez řádných kontrol mohou jakékoli sankce zůstat jen teoretickou hrozbou.

Nicméně zpoždění při předávání zpráv o kontrolách Komisi a problémy s kvalitou některých zpráv vyvolávají obavy. V roce 2012 podaly zprávu o kontrolách provedených v roce 2011 pouze čtyři členské státy (DE, FR, LV a SK). V roce 2013 předložilo své zprávy včas pouze devět členských států (FI, FR, HU, LT, LV, PL, RO, SK a SI). Dne 10. října 2013 proto Komise zaslala zbývajícím 15 členským státům oznámení před zahájením řízení o nesplnění povinnosti, aby jim jejich povinnost připomněla. Všechny členské státy poté zprávu předložily.

Celkově existuje prostor ke zlepšení podávání zpráv. Vykazované údaje jsou částečně neúplné, založené na různých metodách výpočtu a definicích a/nebo jednoduše nejsou v souladu s požadavky směrnice na podávání zpráv. V důsledku toho jsou informace založené na výsledcích kontrol omezené a je obtížné vypracovat komplexní celoevropský přehled provedených kontrol a jejich výsledků. V zájmu snazšího podávání zpráv zaslala Komise již v roce 2010 členským státům šablonu pro podávání zpráv. Ta byla nedávno aktualizována s cílem zajistit, aby členské státy poskytovaly srovnatelné údaje a informace, které by měly Komisi umožnit posouzení účinných způsobů prosazování směrnice.

Určení nejrizikovějších odvětví je důležité proto, aby mohly být kontroly užitečným nástrojem k boji proti neoprávněnému zaměstnávání. Několik členských států (CZ, EE, LT, MT a RO) sice jasně nevysvětlilo, zda a jak byla určena nejrizikovější odvětví, zprávy z jiných členských států však ukazují, že odvětví, která jsou neoprávněným zaměstnáváním nejvíce postižena, jsou ve většině členských států stejná: stavebnictví, zemědělství a zahradnictví, domácí práce / úklidové služby, stravovací služby a pohostinství.

Tabulka 3 uvádí informace poskytnuté členskými státy o provedených kontrolách v ohrožených odvětvích, doplněné v případě potřeby o oficiální údaje Eurostatu o počtu zaměstnavatelů a zaměstnanců. Ukazuje, že počet kontrol prováděných v některých členských státech pravděpodobně neodrazuje zaměstnavatele od najímání nelegálních migrantů. V BG, EE, PL, RO a SE bylo v roce 2012 zkontrolováno méně než 1 % všech zaměstnavatelů, ve

⁴⁴ Kromě BG a IT.

srovnání například s 16,98 % v AT, 17,33 % v IT a 28,93 % v SI⁴⁵. To naznačuje, že existují velké rozdíly v úsilí jednotlivých členských států při prosazování směrnice, a mohlo by to znamenat, že v některých členských státech je pravděpodobnost, že zaměstnavatelé porušující zákon uniknou odhalení nebo stíhání, vyšší než v jiných.

IV. ZÁVĚR A DALŠÍ KROKY

Po provedení směrnice 2009/52/ES všechny členské státy zakazují zaměstnávání nelegálních migrantů a ukládají finanční, správní nebo trestní sankce vůči jejich zaměstnavatelům. Nicméně závažnost sankcí stanovených právními předpisy v jednotlivých členských státech se výrazně liší. To vyvolává obavy, zda mohou být sankce vždy účinné, přiměřené nebo odrazující. Tato otázka proto bude muset být dále posouzena.

Některé členské státy ještě musí uspokojivým způsobem provést ochranná opatření obsažená ve směrnici. Ve všech oblastech ochrany nelegálních migrantů nadále zůstává prostor pro zlepšení, ať už jde o právo vznést nárok vůči zaměstnavateli, účinné mechanismy pro takové počínání nebo tak základní záležitost, jako je poskytování systematických a objektivních informací o jejich právech.

Některé členské státy pravděpodobně budou muset ještě vyvinout značné úsilí ke zlepšení nejen předkládaných zpráv o kontrolách, ale také kontrol samotných a své snahy o určení priorit prostřednictvím systematické identifikace rizikových odvětví. Na základě údajů shromážděných za rok 2012 se zdá, že bude třeba ještě vykonat velký kus práce, aby byl zaveden systém vhodných a účinných kontrol. Neexistence takového systému vyvolává vážné pochybnosti o účinném prosazování zákazu neoprávněného zaměstnávání a o úsilí členských států zmenšit rozdíly při prosazování směrnice.

Vzhledem k tomu, že členské státy mají povinnost podávat zprávy o kontrolách každý rok před 1. červencem, bude Komise i nadále opatření přijatá členskými státy v této oblasti pečlivě sledovat a v případě nutnosti zakročí. S cílem zvýšit povědomí členských států o těchto a dalších možných problémech zjištěných při provádění směrnice se Komise účastní dvoustranných výměn s jednotlivými členskými státy a v případě potřeby zahájí řízení v systému EU Pilot.

Komise bude podporovat členské státy při zajišťování uspokojivé úrovně provádění směrnice v celé EU. Bude též členské státy zvat k diskuzím o právních otázkách provádění směrnice do vnitrostátního práva a o provádění některých klíčových ustanovení směrnice v rámci nadcházejících jednání, tak jak to činila průběžně od přijetí směrnice v roce 2009. V případě potřeby by mohly být vypracovány pokyny pro praktické provádění této směrnice, včetně pokynů k prosazování práv migrantů.

Komise prozatím nenavrhuje žádné změny směrnice. V průběhu času posoudí, zda se prováděcí právní předpisy ukáží jako dostatečné pro omezení neoprávněného zaměstnávání a zda budou představovat pobídku k použití zákonných cest pro přistěhovalce ve prospěch migrantů, zaměstnavatelů i členských států.

⁴⁵ Některé členské státy předložily informace o kontrolách v rizikových odvětvích, zatímco jiné předložily informace o kontrolách ve všech odvětvích; pro více informací viz tabulka 3.

Tabulka 1: Finanční sankce

Čle nsk ý stát	F/P osoba (1)	Částka finančních sankcí			Čl. 5 odst. 3 ⁽²⁾	Srovnání s právními předpisy platnými před provedením
		Minimální	Pevná	Maximální		
Sankce uplatněná na každého neoprávněně zaměstnaného nelegálního migranta						
AT	F/P	1 000 / 4 000 EUR		10 000 / 50 000 EUR	NE	→
BE	F/P	300 EUR		3 000 EUR	NE	Žádné předchozí právní předpisy
BG	F	750 / 1 500 BGN (383 / 767 EUR)		7 500 / 15 000 BGN (3 834 / 7 669 EUR)	NE	Žádné předchozí právní předpisy
	P	3 000 / 6 000 BGN (1 534 / 3 068 EUR)		30 000 / 60 000 BGN (15 338 / 30 677 EUR)		
CY	F/P			500 / 2 000 CYP (854 / 3 417 EUR)	ANO	→
EE	F			1 200 EUR	NE	→
	P			3 200 EUR		
EL	F/P		5 000 / 10 000 EUR		NE	↑
ES	F/P	10 001 EUR		100 000 EUR	NE	↑
FR	F/P	6 980 EUR		52 350 EUR	NE	↑
HU	F/P		500 000 HUF (1 630 EUR)		ANO	→
IT	F	1 950 EUR		15 600 EUR	NE	↑
LT	F/P		3 000 / 10 000 LTL (869 / 2 896 EUR)	10 000 / 20 000 LTL (2 896 / 5 792 EUR)	NE	→
LU	F/P		2 500 EUR		NE	Žádné předchozí právní předpisy
NL	F			11 250 EUR	ANO	↑
	P			45 000 EUR		
RO	F/P	3 000 RON (662 EUR)		4 000 RON (883 EUR)	NE	↑
SE	F/P			22 200 / 44 400 SEK (2 477 / 4 954 EUR)	NE	→
SI	F	2 000 EUR		5 000 EUR	NE	→
	P	4 000 EUR		12 000 EUR		
Počet nelegálních migrantů zohledněný při stanovení výše pokuty						
CZ	F			5 000 000 CZK (182 305 EUR)	NE	↑
	P	250 000 CZK (9 115 EUR)		10 000 000 CZK (364 606 EUR)		
DE	F/P			500 000 EUR	NE	→

FI	F/P	1 000 EUR		30 000 EUR	ANO	Žádné předchozí právní předpisy
LV	F	210 EUR		500 EUR	NE	Žádné předchozí právní předpisy
MT	F/P			11 646,87 EUR	NE	→
PL	F/P	3 000 PLN (720 EUR)			ANO	→
PT	F/P	2 000 EUR		90 000 EUR	NE	→
SK	F/P	2 000 EUR		200 000 EUR	NE	→

* F/P = Fyzická/právní osoba

** Čl. 5 odst. 3 směrnice 2009/52/ES: „Členské státy mohou stanovit nižší finanční sankce, pokud je zaměstnavatel fyzickou osobou, která zaměstnává neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země ke svým soukromým účelům, a pokud nebyly zjištěny obzvláště vykořisťující pracovní podmínky.“

(Směnné kurzy (4. 4. 2014): 1 BGN = 0,511281 EUR; 1 CYP = 1,70860 EUR; 1 CZK = 0,0364632 EUR; 1 HUF = 0,00326012 EUR; 1 LTL = 0,289620 EUR; 1 PLN = 0,240083 EUR; 1 ROL = 0,224388 EUR; 1 SEK = 0,111573 EUR)

Tabulka 2: Trestní sankce

Členský stát	Sankce (doba odnětí svobody a případná pokuta)					Srovnání s právními předpisy platnými před provedením
	čl. 9 odst. 1 písm. a)	čl. 9 odst. 1 písm. b)	čl. 9 odst. 1 písm. c)	čl. 9 odst. 1 písm. d)	čl. 9 odst. 1 písm. e)	
AT	odnětí svobody až na 6 měsíců	odnětí svobody až na 6 měsíců nebo pokuta	odnětí svobody až na 2 roky	odnětí svobody až na 2 roky	odnětí svobody až na 6 měsíců nebo pokuta	↓
BE	odnětí svobody na 6 měsíců až 3 roky a/nebo pokuta ve výši 600 až 6 000 EUR					Žádné předchozí právní předpisy
BG	odnětí svobody na 1 rok až 5 let a pokuta ve výši 5 000 BGN (2 554 EUR) až 50 000 BGN (25 564 EUR)	odnětí svobody až na 4 roky a pokuta ve výši 2 000 BGN (1 022 EUR) až 20 000 BGN (10 225 EUR)	odnětí svobody na 1 rok až 5 let a pokuta ve výši 5 000 BGN (2 554 EUR) až 50 000 BGN (25 564 EUR)	odnětí svobody až na 4 roky a pokuta ve výši 2 000 BGN (1 022 EUR) až 20 000 BGN (10 225 EUR)	odnětí svobody na 1 rok až 5 let a pokuta ve výši 5 000 BGN (2 554 EUR) až 50 000 BGN (25 564 EUR)	Žádné předchozí právní předpisy
CY	odnětí svobody až na 5 let a/nebo pokuta v maximální výši 20 000 EUR					Žádné předchozí právní předpisy
CZ	odnětí svobody na šest měsíců až 5 let			–	odnětí svobody na šest měsíců až 5 let	→
DE	odnětí svobody až na 1 rok nebo pokuta	odnětí svobody až na 1 rok nebo pokuta	odnětí svobody až na 3 roky nebo pokuta (v závažných případech: odnětí svobody na 6 měsíců až 5 let)	odnětí svobody až na 3 roky nebo pokuta	odnětí svobody až na 1 rok nebo pokuta	↑
EE	pokuta ve výši 30- až 500násobku denní sazby (od 96 EUR do 1 600 EUR) nebo odnětí svobody až na 3 roky					Žádné předchozí právní předpisy
EL	odnětí svobody nejméně na 5 měsíců			odnětí svobody nejméně na 6 měsíců	odnětí svobody nejméně na 6 měsíců	↑
ES	–	odnětí svobody na 6 měsíců až 6 let a pokuta ve výši 6- až 12měsíčního platu	odnětí svobody na 2 roky až 5 let a pokuta ve výši 6- až 12měsíčního platu	–	–	→
FI	pokuta nebo odnětí svobody až na 1 rok					→

FR	odnětí svobody až na 5 let a pokuta ve výši až 15 000 EUR					→
HU	odnětí svobody až na 2 roky	odnětí svobody až na 2 roky	odnětí svobody na 1 rok až 5 let	odnětí svobody na 1 rok až 5 let	odnětí svobody na 1 rok až 5 let	Žádné předchozí právní předpisy
Členský stát	Sankce (doba odnětí svobody a případná pokuta)					Srovnání s právními předpisy platnými před provedením
	čl. 9 odst. 1 písm. a)	čl. 9 odst. 1 písm. b)	čl. 9 odst. 1 písm. c)	čl. 9 odst. 1 písm. d)	čl. 9 odst. 1 písm. e)	
IT	odnětí svobody na 6 měsíců až 3 roky a pokuta ve výši 5 000 EUR					↑
	zvýšení sankce o 1/3 až 1/2				zvýšení sankce o 1/3 až 1/2	
LT	pokuta nebo odnětí svobody až na 2 roky			–	pokuta nebo odnětí svobody až na 2 roky	Žádné předchozí právní předpisy
LU	odnětí svobody na 8 dní až 1 rok a/nebo pokuta ve výši 2 501 až 20 000 EUR					Žádné předchozí právní předpisy
LV	odnětí svobody až na 3 měsíce nebo pokuta ve výši až 100násobku minimálního měsíčního platu (32 000 EUR)	odnětí svobody až na 3 měsíce, nebo veřejně prospěšné práce, nebo pokuta ve výši až 100násobku minimálního měsíčního platu (32 000 EUR)			odnětí svobody až na 3 měsíce nebo pokuta ve výši až 100násobku minimálního měsíčního platu (32 000 EUR)	Žádné předchozí právní předpisy
MT	pokuta ve výši až 11 646,87 EUR a/nebo odnětí svobody až na 2 roky					→
NL	odnětí svobody až na 3 roky nebo pokuta ve výši až 78 000 EUR	odnětí svobody až na 1 rok nebo pokuta ve výši až 78 000 EUR				→
PL	odnětí svobody až na 12 měsíců a pokuta		odnětí svobody až na 3 roky		odnětí svobody až na 12 měsíců a pokuta	Žádné předchozí právní předpisy
PT	odnětí svobody až na 1 rok nebo pokuta ve výši až 240násobku denního platu (maximálně 120 000 EUR)	odnětí svobody až na 2 roky nebo pokuta ve výši až 480násobku denního platu (maximálně 240 000 EUR)	odnětí svobody na 1 rok až 5 let	odnětí svobody na 2 roky až 6 let	odnětí svobody až na 2 roky nebo pokuta ve výši až 480násobku denního platu (maximálně 240 000 EUR)	Žádné předchozí právní předpisy

RO	-	odnětí svobody na 1 až 2 roky nebo pokuta	-	odnětí svobody na 1 až 2 roky nebo pokuta	odnětí svobody na 1 až 3 roky	Žádné předchozí právní předpisy
SE	pokuta nebo odnětí svobody až na 1 rok					Žádné předchozí právní předpisy
SI	odnětí svobody až na 2 roky		odnětí svobody až na 3 roky			Žádné předchozí právní předpisy
SK	odnětí svobody až na 2 roky	odnětí svobody na 6 měsíců až 3 roky				Žádné předchozí právní předpisy

Tabulka 3: Kontroly provedené v roce 2012

Členský stát	SMĚRNICE 2009/52/ES					Poznámky
	Kontroly		Výsledky			
	Absolutní počet	Jako procento zaměstnanců ve všech odvětvích (v %)	Počet kontrol, při kterých byli odhaleni neoprávněně pobývající státní příslušníci třetích zemí	Počet odhalených neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí	Podíl odhalených neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí na celkovém počtu zaměstnanců ve všech odvětvích (v %)	
AT	32 765	16,98	2 948	4 490	0,11	Zahrnuta všechna odvětví.
BE	14 127	7,86	1 538	1 826	0,41	Zahrnuta všechna odvětví.
BG	119	0,12	1	1	0,00003	Zahrnuta všechna odvětví.
CY	5 736	38,5	/	1 340	0,35	Zahrnuta riziková odvětví.
CZ	27 914	17,45	27	46	0,00095	Zahrnuta všechna odvětví.
DE	122 577	6,91	/	/	/	Zahrnuta riziková odvětví.
EE	79	0,36	0	0	0	Zahrnuta riziková odvětví.
EL	8 704	3,35	30	49	0,00138	Zahrnuta riziková odvětví. Údaje za období 1. 8. 2012 – 31. 12. 2012.
ES	53 671	6,12	5 386	5 386	0,03145	Zahrnuta všechna odvětví.
FI	1 800	1,9	/	/	/	Zahrnuta všechna odvětví.
FR	1 331	/	/	621	/	Zahrnuta riziková odvětví. Údaje se týkají migrantů pracujících bez pracovního povolení; žádné informace o jejich povolení k pobytu.
HU	19 080	9,72	/	/	/	Zahrnuta všechna odvětví.
IT	243 847	17,33	/	11 499	0,05115	Zahrnuta všechna odvětví.
LT	1 453	5,38	/	0	0	Zahrnuta všechna odvětví. Údaje za období 1. 8. 2012 – 31. 12. 2012.
LV	2 648	/	/	1	0,00012	Zahrnuta všechna odvětví. Údaje za období 1. 1. 2012 – 1. 5. 2013.
LU	3 097	43,62	/	/	/	Zahrnuta všechna odvětví.
MT	3 831	53,07	70	88	0,05167	Údaje se týkají migrantů pracujících bez pracovního povolení. Žádné informace o jejich povolení k pobytu.
NL	11 181	/	776	1 123	/	Zahrnuta všechna odvětví. Údaje Eurostatu o celkovém počtu zaměstnavatelů a zaměstnanců nejsou dostupné.
PL	2 776	0,44	61	133	0,00306	Zahrnuta všechna odvětví.
PT	2 305	1,09	/	10 828	0,25	Zahrnuta riziková odvětví.

RO	916	0,82	/	22	0,00025	Zahrnuta všechna odvětví.
SE	414	0,25	/	/	/	Zahrnuta všechna odvětví.
SI	9 027	28,93	/	8	0,00088	Zahrnuta riziková odvětví.
SK	39 801	57,77	/	22	0,00095	Zahrnuta všechna odvětví. U části údajů se neuvádí, zda bylo uděleno povolení k pobytu.